Comisión de Educación y Cultura

Carpeta Nº 3637 de 2003

Versión Taquigráfica N° 2602 de 2004

CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 18 de agosto de 2004

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Roque Arregui.
MIEMBROS:	Señores Representantes Nahum Bergstein, Gabriela Garrido, Pablo Mieres y Glenda Rondán.
DELEGADA DE SECTOR:	Señora Representante Nora Castro.
INVITADOS:	Por el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN) licenciado Javier Bonilla, Presidente; Daniel Corbo, Roberto Scarzi, Sirio Nadruz y Carmen Tornaría, Consejeros.

SEÑOR PRESIDENTE (Arregui).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Educación y Cultura tiene mucho gusto en recibir al Presidente del CODICEN, licenciado Javier Bonilla, al Vicepresidente, doctor Roberto Scarzi y a los consejeros Carmen Tornaría, Daniel Corbo y Sirio Nadruz.

Como los señores invitados sabrán, han sido llamados a concurrir a la Comisión para conocer su opinión acerca de dos temas que estamos considerando. Uno de ellos refiere a la inquietud que tienen los egresados del Instituto de Profesores Artigas con respecto al concurso que se está realizando para profesores interinos en educación media.

Por otro lado, la Comisión tiene a estudio un proyecto de ley por el que se aspira a dar carácter universitario al título docente, es decir, al que obtengan los maestros y profesores egresados de los centros de formación docente. La Comisión quisiera conocer la opinión de los integrantes del CODICEN en cuanto a este proyecto.

Antes de dar la palabra a los señores invitados y a los Diputados, quiero decir que debemos administrar el tiempo para tratar estos dos temas y satisfacer las inquietudes planteadas, ya que a la hora 15 tenemos una

sesión extraordinaria de Cámara, por lo que, reglamentariamente, la Comisión no puede seguir sesionando luego de esa hora.

Si todos están de acuerdo, podríamos tratar en primer lugar el tema de los concursos y luego considerar el otro punto.

SEÑOR BONILLA.- El CODICEN preferiría considerar en primer lugar el proyecto de ley, que podemos discutir rápidamente, y luego abordar el tema de los concursos, que nos llevará más tiempo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, invertiremos el orden de los temas.

Seguramente, a los integrantes del CODICEN les habrá llegado el proyecto de ley, y quizás hayan recibido también la opinión de la Universidad, que plantea, inclusive, un sustitutivo a un inciso del proyecto.

SEÑOR BONILLA.- Hemos recibido el proyecto de ley y advertimos que incorpora, fundamentalmente, algunos elementos de precisión que son pertinentes y, en grandes líneas, conserva el espíritu del proyecto que provenía de la Cámara de Senadores. En ese sentido, el CODICEN entiende que las mejoras son bienvenidas.

Simplemente, quiero decir que en las discusiones que tuvimos en torno al texto -reafirmando el beneplácito del organismo sobre las mejoras-, quedó claro que nos preocupa una cuestión mucho más práctica, y que tiene que ver con los tiempos en que podamos operar estas modificaciones. Por ejemplo, es mucho más precisa la formulación del inciso donde se deja bien claro que el Fondo de Solidaridad y los adicionales no serán aportados por los futuros o eventuales licenciados, mientras que en la versión de la otra Cámara se decía simplemente que realizarán sus aportes al sistema previsional en los mismos términos y condiciones en que lo hacen a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. El Fondo de Solidaridad no es exactamente un sistema previsional, pero el espíritu está claro.

Por lo tanto, recibimos con el mayor beneplácito las mejoras que tiene el proyecto, pero nos preocupa el tema de los plazos, ya que debido a que el proyecto debe retornar a la Cámara de Senadores podríamos quedarnos -dicho esto coloquialmente- sin el pan y sin la torta. Se trata de una necesidad y de una vieja demanda de todos los docentes del sistema educativo del país y, ante el riesgo de no lograr la aprobación del proyecto, pensamos que el texto que salió del Senado podría sufrir algún tipo de ajuste al momento de su reglamentación, por ejemplo, en lo relativo al fondo previsional, pero ese es un tema que escapa a nosotros.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por su parte, la Universidad de la República nos envió un texto sustitutivo para el inciso que empieza diciendo "Para el cumplimiento de las disposiciones establecidas, en el presente numeral el CODICEN de la ANEP queda facultado a realizar convenios con la Universidad de la República". La Universidad entregó como propuesta el siguiente sustitutivo: "A los efectos de avanzar en la complementación de actividades en materia de formación de docentes, la ANEP coordinará con la Udelar, mediante la realización de convenios, en el marco de los establecido en el artículo 202 (in fine) de la Constitución de la República".

No sé si el CODICEN tiene una postura sobre este sustitutivo.

SEÑOR BONILLA.- Nosotros preferimos la formulación inicial, por medio de la cual nosotros conservamos la potestad de trabajar con la Universidad de la República, cosa que además ya estamos haciendo. No se nos ocurre que la ANEP pueda avanzar en este camino sin la colaboración -cada vez más intensa- de la Universidad de la República. Pero el sustitutivo propuesto por la Universidad, al utilizar la terminología "coordinará", no nos convence porque, de alguna manera, sugiere y orienta a la acción de una autonomía que nosotros consideramos que tiene el mismo estatuto que el de la Universidad. Por esa razón, preferimos el formato que tenía inicialmente el proyecto porque, más allá de pequeños detalles, es el que tenía la Ley de Educación.

SEÑORA CASTRO.- Los integrantes del CODICEN, seguramente, recibieron la versión taquigráfica de la sesión de la Comisión a la que concurrió la Universidad. En esa sesión, el profesor Ares Pons, el

doctor Markarian y el propio Rector manifestaron claramente la posición de la Universidad de aquí en más en cuanto a auspiciar, en coordinación con la ANEP -o bien que la ANEP coordinara, tal como dice el texto-, para trabajar hacia una formación de los docentes a nivel universitario.

Bien; creo que quedó claro que no era así, como venía planteado en el proyecto, sino que lo que la Universidad estaba planteando era la realización de un estudio, tal como se ha hecho en otras oportunidades. Por ejemplo, en el caso de Educación Física, donde si bien tenemos los primeros egresados de carácter universitario, se está haciendo un estudio para determinar las "compensaciones" -entre comillas- u otras actividades que tengan que realizar los egresados de los distintos planes. También se ha mencionado el caso de los psicólogos, quienes tienen dos categorías bien claras: por un lado, están aquellos que tienen habilitación o reconocimiento por haber egresado de institutos universitarios y, por otro, los que ya eran egresados de institutos no universitarios al momento de la promulgación de la ley. Por esa razón, ya existe una Comisión en la que se está realizando un estudio plan a plan o formación a formación.

Entonces, me gustaría conocer la opinión del CODICEN de la ANEP con relación a la postura manifestada por la Universidad de la República.

SEÑOR BONILLA.- Creo que la pregunta de la señora Diputada Castro tiene dos aspectos.

Por un lado, me gustaría dejar sentada la posición del CODICEN en cuanto a que los ejemplos que se manejaron en cuanto la participación de la Universidad en varias instancias, como el caso del ISEF o el del organismo de estudios militares o policiales -no recuerdo bien cuál de ellos es- no son de aplicación para el caso de la ANEP, porque la Administración Nacional de Educación Pública es un organismo que tiene una autonomía que se considera -y creo que constitucionalmente es así- de la misma jerarquía que la de la Universidad de la República, y no es comparable con el Instituto de Educación Física o con el Colegio Militar o Policial.

Creo que la Universidad ha avanzado bien en ese sentido; nos parece un camino loable y bueno que todas las instituciones hayan podido lograr esa instrumentación, pero nos parece que la ANEP tiene su propia historia y una reglamentación que le permite y le ha permitido durante mucho tiempo, generar su propios egresados.

Por otro lado, en su pregunta, la señora Diputada Castro hace una división entre el pasado y el futuro, es decir, plantea qué pasará con los titulados en el pasado, independientemente de lo que ocurra con los que se titulen en el futuro, una vez aprobada esta norma.

Evidentemente, en esa instancia ya estaríamos a nivel de la reglamentación del texto legal y tendremos que ver cuáles de los títulos docentes ya emitidos por la ANEP reúnen las condiciones para ser efectivamente equiparados a licenciaturas y cuáles no. Allí hay un estándar internacional, y, por supuesto, hay un estándar de información nacional en el que figuran referencias de años y horas de clase; ese sería un trabajo mucho más reglamentario que tendría que llevar adelante el CODICEN.

SEÑORA CASTRO.- Está claro que toda ley necesita su reglamentación, pero, tal como está redactado el artículo 1º del proyecto que estamos considerando, no es que lo deje en una generalidad que luego, vía reglamentación, se pueda aclarar en el sentido que el licenciado lo está planteando, sino que involucra a todos los docentes titulados, y la palabra "todos" es un cuantificador universal que abarca precisamente a todos, a los del presente, pasado y futuro. Me estoy metiendo en el campo de los abogados, pero me parece que por una reglamentación no se puede modificar lo que a texto expreso plantea la ley.

SEÑOR BERGSTEIN.- En primer lugar, quiero hacer una aclaración en nombre del Partido Colorado. Nosotros, reiterando la posición que ya habíamos manifestado aquí el 7 de julio y en una oportunidad anterior, creemos que se debe aprobar el proyecto tal como viene del Senado. Como ya se ha dicho, lo mejor es enemigo de lo bueno. Es un buen proyecto y lo que nos interesa fundamentalmente es que no se introduzcan más dificultades a una iniciativa que lleva un par de años de estudio, que fue aprobada por unanimidad en el Senado y que está en el seno de esta Comisión desde hace varios meses.

Como no se encuentra presente el señor Diputado Mahía, me voy a permitir leer lo que manifestó sobre este punto en la sesión del 7 de julio. Dice así: "Comparto la primera inquietud del señor Diputado Bergstein en cuanto al riesgo que se corre de no aprobar en esta Legislatura un proyecto que, en líneas generales, todos los partidos acompañamos. Es un riesgo que se planteó, por parte de quien habla, el mismo día en que estuvo la delegación de los maestros en la Comisión, y se estuvo de acuerdo en asumirlo" Y continúa -voy a completar la cita del señor Diputado Mahía para que no parezca que extrapolamos alguna parte-: "Por otra parte, entiendo que todos podemos tener algún interés de ajustar este proyecto, pero en este caso creo que lo mejor podría ser enemigo de lo posible y hoy políticamente lo posible es este texto que cuenta con el acuerdo de la Comisión de Educación y Cultura del Senado. Además, contempla una aspiración largamente ansiada por una enorme cantidad de docentes y coloca a Uruguay desde el punto de vista educativo en otros términos".

El segundo punto al que me quiero referir es el siguiente. Si no se aprobara el proyecto tal como viene del Senado nosotros también tendríamos algunas modificaciones para hacerle, pero hicimos abstracción de eso por la misma argumentación que acabamos de expresar.

En cuanto a la propuesta de la Universidad -ya mencionamos esto cuando estuvo presente la calificada delegación de la Universidad de la República-, creemos que la preceptividad de la coordinación -término que sabemos que es muy maleable- es susceptible de vulnerar la autonomía del CODICEN. Este es el punto clave de la propuesta universitaria. En la misma reunión se nos dijo que la variante esencial es modificar lo que es facultativo por lo que es preceptivo.

En tercer lugar, se ha invocado el artículo 202, que en su parte final establece que el Estado coordinará la enseñanza y que creemos que es lo que funciona a través de la Coordinadora, que a lo largo de los años ha podido progresar luego de superar duras dificultades en su funcionamiento. Creo que esta Coordinadora es la consecuencia de la aplicación de esa disposición constitucional y no de otra cosa.

Cuando el proyecto iba a ir al plenario, con las reservas que habíamos hecho, la Universidad pidió ser recibida y la Comisión así lo hizo. A mi juicio, la presencia del CODICEN es distinta -lo digo sin ánimo de reabrir ningún debate-, y en este caso sí es preceptiva, porque tiene que ver con sus servicios. Tengo severas dudas jurídicas en cuanto a si sería preceptiva la presencia de la Universidad en la Comisión para hablar sobre este proyecto, porque el artículo 202 establece esa preceptividad cuando se trata de algo relativo a sus servicios, y esto no tiene que ver con los servicios de la Universidad. De todos modos, este tema podría enfrascarnos en un debate en el que habría opiniones para todos los gustos.

Esencialmente, nuestra posición es que el proyecto se apruebe tal como viene del Senado porque, de lo contrario, se abre una caja de Pandora de la que ninguno de nosotros tiene el control. No estamos atribuyendo ningún tipo de móvil, nada más lejos de nuestro ánimo; pero creemos que si queremos terminar esta Legislatura aprobando este proyecto -como queremos- para que quienes puedan aspirar a esa licenciatura tengan la consagración legal y podamos ponernos al día con una situación poco confortable en el marco del MERCOSUR, tenemos que votarlo tal como viene del Senado.

SEÑOR MIERES.- Quiero expresar con contundencia que queremos que este reconocimiento de carácter universitario de los títulos docentes se logre en el correr de este año. Por lo tanto, nuestro objetivo es trabajar en esa dirección sin ninguna duda.

El señor Presidente del CODICEN afirmó que preferiría que el proyecto fuera aprobado tal cual fue acordado con la Comisión de Educación y Cultura del Senado. Lo que me gustaría saber es si el CODICEN entiende que la modificación propuesta por la Universidad de la República es aceptable, haciendo abstracción del problema de procedimiento, de trámite y de la urgencia, es decir, despojada del contexto en sí. Yo tengo la impresión de que es la mejor formulación. Comparto la idea de que no es un problema de poner en tela de juicio la autonomía, porque el otorgamiento del título universitario es una materia que forma parte de las competencias de la Universidad de la República, pero la formación está en manos de otro ente, que es la ANEP, y es razonable que esta cuestión se coordine entre los dos organismos y que el reconocimiento del título universitario sea el resultado de una actuación conjunta.

Entonces, el aporte que hace la Universidad de la República, aunque tardío y a riesgo de ser sobre el filo de los tiempos, se podría contemplar si nosotros actuáramos como hasta hace muy poco tiempo, es decir, antes de votar el proyecto coordinar con la Comisión de Educación y Cultura del Senado para evitar interferencias

en su pase a la segunda Cámara; esto lo podríamos volver a hacer. En lo que resta del tiempo -todavía tenemos un mes, sin contar las sesiones extraordinarias que seguramente habrá antes de que finalice la Legislatura-, antes del 15 de setiembre, es perfectamente viable acordar con el Senado una fórmula que nos permita votar el proyecto sucesivamente en las dos Cámaras, que es el objetivo que tuvimos desde el principio. Dijimos que acá había un problema de plazos y por eso se coordinó una reunión con la Comisión del Senado, a fin de tratar de ajustar criterios para que luego no hubiera discordancias. En el medio, se realiza este planteo por parte de la Universidad de la República y el señor Presidente de la Comisión resuelve que, obviamente, es importante escuchar la opinión de la ANEP. Tengo la sensación de que el agregado que hace la Universidad es de recibo, sin perjuicio de lo cual se requiere de la opinión de la ANEP. No sería bueno si ANEP lo interpretara como negativo; en ese caso, estaríamos entrando en una situación de traba. Si hubiera una respuesta favorable de la ANEP, creo que antes del 15 de setiembre estaríamos en condiciones de aprobar la modificación que permita que los títulos de docentes se conviertan en universitarios.

Con respecto al tema que planteaba la señora Diputada Castro, es decir, la cuestión de los títulos otorgados con anterioridad a la vigencia de la ley, comparto la impresión que expresaba el licenciado Bonilla en el sentido de que eso es materia de reglamentación, de análisis y de examen conjunto, de la coordinación entre ANEP y la Universidad de la República. Ciertamente, en la historia de los planes de estudio de los títulos docentes hay muchas propuestas diferentes, requisitos curriculares diversos -ha habido reformas, cambios, etcétera-, por lo que es razonable que exista un análisis, y de hecho eso es lo que se ha venido haciendo en el sector privado de educación terciaria. Es decir, los programas de licenciaturas o de formación de carácter terciario que se desarrollan en los ámbitos privados forman parte de un análisis que hace el Consejo Asesor de Educación Terciaria Privada en el marco del Ministerio de Educación y Cultura, y, en función de los distintos planes de estudio, se va determinando si se obtiene o no la calificación de universitario o qué requisitos complementarios -en caso de no serlo- deberían cumplirse para adquirir ese carácter.

SEÑORA RONDÁN.- Estoy siguiendo con atención la intervención del señor Diputado Mieres y, capaz que entendí mal, pero me parece que quien tiene que evaluar -quizás no sea lo que el señor Diputado Mieres dijo- la calidad del individuo que va a obtener ese título universitario -sea un maestro, un maestro Director, un maestro Inspector o un profesor egresado del IPA- tiene que ser el CODICEN. No puede ser la Universidad, porque esta no trabaja en ese tipo de carreras. Es lo mismo -para poner un ejemplo muy grueso- que el CODICEN evaluara la titulación de un doctor en Derecho o en Ciencias Sociales. Me parece muy bien lo de la coordinación, pero también considero que de alguna manera hay que dejar salvadas y respetadas ambas autonomías, no solo la del CODICEN, sino también la de la Universidad de la República. En este caso, resulta difícil establecer las competencias.

Por ejemplo, en la Universidad Católica -voy a hacer este planteo al señor Diputado Mieres porque trabaja allí-, cuando egresa un estudiante de Ciencias de la Comunicación, hay una carrera paralela en la Universidad de la República; lo mismo sucede con la carrera de Derecho. Pero cuando egresan estudiantes del IPA -por ejemplo, la Consejera Tornaría en historia y yo, en literatura-, la Universidad no tiene una carrera en paralelo.

SEÑOR MIERES.- Creo que la distinción es correcta y es importante señalarla.

No hay duda que la que va a evaluar si un individuo ha cubierto los requisitos académicos correspondientes al título será la ANEP, porque allí se lleva a cabo la formación docente. La calificación del plan de estudios como de carácter universitario, es decir, con contenidos suficientes como para otorgar el título correspondiente al grado universitario, es una competencia conjunta. Eso es lo que me parece que debe reconocerse. ¿Por qué? Porque mientras la ANEP tiene como cometidos educativos los de regir la enseñanza básica, media y técnica, la Universidad de la República se encarga de la enseñanza universitaria. Entonces, si bien lo que estamos haciendo es otorgar un valor universitario a un título que creo que lo debe tener -además, en el mundo es así; corresponde que así sea y no tengo dudas de que la formación de los docentes es suficiente como para otorgarles grado universitario-, de todos modos, la determinación de los requisitos de contenidos y de aptitud para lograr la calificación de universitario y de licenciatura, desde mi punto de vista debe ser realizada en coordinación. Por eso me parece correcto el aporte que hace la Universidad de la República. En coordinación no significa en relación de dependencia, sino en acuerdo, discutiendo y acordando los contenidos y, en definitiva, otorgando el carácter universitario. Ese es el punto.

Si la Universidad de la República pide esta modificación y a la ANEP le parece correcta, buscamos la forma de articular rápidamente esa iniciativa con el Senado. Pero si la ANEP entiende que no es correcta, entraríamos en una situación de dificultad porque, evidentemente, significaría que los dos entes públicos de la enseñanza no están de acuerdo en un texto común y, por lo tanto, sería un problema aprobar una solución legislativa que luego generara un conjunto de dificultades probablemente operativas en una materia para la que realmente queremos buscar una solución.

SEÑOR CORBO.- Creemos que el aditivo que promueve la Universidad de la República es perjudicial, es negativo, por tres órdenes de razones: un orden que tiene que ver con los plazos, otro que tiene que ver con la certeza de las atribuciones y del objetivo que aquí se está pretendiendo por el Poder Legislativo, los docentes y las autoridades de la ANEP, y un tercer orden por un tema de especialidad técnica y de autonomía de la ANEP.

En el primer orden, creemos que la introducción de estos aditivos y modificaciones nos pone en una situación de riesgo para que la ley se sancione como tal. Sin duda, el texto elaborado en el Senado es perfectible, pero la peor ley es la que no se aprueba. En este caso, se trata de una reivindicación de larga data de los docentes: la de superar una realidad que afecta los derechos y los intereses de todos los maestros y profesores del país, que no tienen reconocimiento internacional de su título, que no pueden presentarse a estudios de posgrado, que no pueden concursar a nivel internacional y que no tienen acceso a muchas posibilidades a las que docentes de otros países de la región sí tienen, simplemente por la ausencia de una categoría universitaria de su título.

Por lo tanto, esto nos pone en riesgo de que la ley no se sancione y reitero que lo peor que nos podría ocurrir es que con la idea de perfeccionar un texto, en definitiva, no hubiera ley en esta materia.

En el segundo orden de razones, si nos atenemos al texto original, este define con certeza una potestad atribuida al ente ANEP, que supone la seguridad de que efectivamente se va a materializar la titulación universitaria. En cambio, creo que el texto promovido por la Universidad, en tanto hace preceptiva la coordinación -como lo señala el Rector, en el sentido que se le da al texto, este tiene que traducirse en un convenio que supone acuerdo de las partes-, si los dos organismos no encontráramos acuerdo o tuviéramos acuerdos diferentes para hacer un balance o una evaluación de los requisitos académicos, podríamos correr el riesgo de que no hubiera convenio y que, en definitiva, no hubiera titulación universitaria, por más que ese es el propósito y el espíritu de la ley.

La operación real está condicionada a que haya convenio, y esto nos remite a la tercera objeción: esto supone para la ANEP, en un área de formación donde la especialidad técnica es del órgano autónomo ANEP -que, como lo decía el señor Director Nacional de Educación Pública, tiene la misma jerarquía que la Universidad de la República en tanto Ente Autónomo-, generar una tutela de la ANEP respecto a la Universidad. Históricamente, esto ha estado muchas veces en la voluntad de la Universidad; inclusive en los últimos tiempos, con declaraciones del Consejo Directivo Central de la Universidad respecto a los contenidos de los planes y programas del bachillerato. La ANEP jamás ha opinado sobre un plan de estudios o un contenido programático de un curso universitario, pero, en los últimos tiempos, hemos visto al Consejo Directivo Central de la Universidad emitir declaraciones y sentar posiciones sobre los contenidos de los planes y los programas de estudio de la ANEP, incursionando en un área de especialidad técnica reconocida por la Constitución y la ley, y en el área de autonomía que no corresponde a este organismo sino a la ANEP.

Como consejero de la ANEP, faltaría a mis deberes y a la historia de quienes dirigimos la Enseñanza si no defendiera aquí la autonomía de la ANEP en las mismas condiciones en que siempre he defendido la autonomía de la Universidad de la República. Ahora, si la emisión del título supone coordinar y aceptar los criterios académicos que va a establecer la Universidad, entonces, la autonomía no existe y los criterios académicos están subordinados a la opinión de un ente ajeno a quien tiene la especialidad técnica.

Algunas veces se ha dicho que la ANEP tiene la atribución para la Enseñanza Primaria, la Enseñanza Secundaria y la Educación Técnico Profesional, pero también, por ley, expresamente la tiene, y siempre la ha tenido, para un nivel terciario, que es el de la formación docente. Además, la especialidad técnica no puede no tenerla la ANEP, porque es la única que históricamente ha formado docentes en este país.

SEÑOR MIERES.- La distinción conceptual es importante: la educación terciaria no necesariamente es universitaria. Hay una diferencia conceptual entre ambos términos.

El problema es cómo resolvemos una situación en la que, razonablemente, el concepto de lo universitario no es equivalente a terciario. Hay educación terciaria universitaria y educación terciaria no universitaria. Lo que queremos es transformar la educación terciaria docente en universitaria. En el momento en que damos ese paso, se genera la intersección con lo que de alguna manera es la materia de la Universidad de la República, lo cual no significa que esta deba impartir los cursos, porque de hecho no lo hace. También en otras áreas se ha reconocido el carácter universitario de formaciones pos-secundarias, es decir, terciarias. No sé cómo lograr esa articulación. Capaz que el doctor Scarzi, que fue Decano de la Facultad de Veterinaria, nos puede ayudar porque, en definitiva, se trata de encontrar una solución que preserve ambas autonomías y que, además, logre el resultado que buscamos: que los títulos docentes adquieran el carácter universitario.

Con relación a lo que decía el licenciado Corbo, el punto es distinguir que, sin duda, la materia sobre la cual la ANEP tiene competencia es la de la formación terciaria docente, pero debemos buscar la manera de transformar esa formación terciaria para darle carácter universitario. Capaz que habría que elaborar un informe previo; quizás habría que dar a la Universidad un carácter de asesora, como se ha hecho en la educación terciaria privada, es decir, que antes de dar el reconocimiento de una carrera de carácter universitario, la Universidad tenga la posibilidad de emitir un informe, que se seguirá o no. Esa puede ser una fórmula.

SEÑOR CORBO.- Por supuesto que no siempre el nivel terciario quiere decir nivel universitario y, obviamente, en el caso de la ANEP no lo quiere decir porque, de lo contrario, no sería necesaria esta ley.

Lo que quiero significar es que no solamente damos cursos primarios y secundarios -como a veces se señala-, sino que la categoría de los cursos de formación docente está en un nivel que simplemente no ha tenido reconocimiento universitario porque ha habido un monopolio histórico de la Universidad respecto a los títulos universitarios, que proviene de una resolución de 1850, pero que el país ha ido superando y ampliando.

Me parece que no es razonable que lo que admitimos para institutos privados no se admita para un Ente Autónomo de jerarquía constitucional y legal como es la ANEP, que históricamente ha tenido la función de formación de los docentes

En definitiva, lo único que estamos discutiendo es si a la categoría terciaria de los cursos de formación docente le vamos a dar un reconocimiento que lo equipare al nivel universitario, lo que es común en todo el mundo menos aquí, en Uruguay.

SEÑOR BERGSTEIN.- Nosotros estamos totalmente de acuerdo con lo que dice el licenciado Corbo.

Quiero decir que aquí hay una tradición en cuanto a que la naturaleza terciaria, por la propia dinámica pedagógica y educativa, conduce a la titulación universitaria. Recuerdo que en 1989 se dio categoría terciaria a los estudios de la ORT; ellos pretendían la categoría universitaria, pero en aquel momento la doctora Reta les otorgó la terciaria, dejando que el tiempo hiciera su obra y luego se convirtiera en universitaria. Lo terciario es conceptualmente distinto de lo universitario; no hay duda alguna al respecto, pero una cosa va conduciendo a la otra.

Quería aprovechar esta intervención para mencionar que en este momento ya hay esbozadas cuatro posiciones distintas: la de mantener el proyecto tal como viene del Senado, la de impulsar el proyecto con las modificaciones introducidas por la Comisión de Educación y Cultura, la de apoyar el texto que incorpora otra modificación de la Universidad de la República, y una cuarta, que aun no ha sido articulada, pero sobre la que el señor Diputado Mieres fue muy claro, en cuanto a buscar una fórmula intermedia. Esto es lo que efectivamente ocurrirá si no aprobamos el proyecto tal como viene del Senado.

SEÑOR CORBO.- Termino señalando que está en el propósito de la ANEP coordinar con la Universidad, porque la ANEP tiene interés en jerarquizar la formación docente. Más allá del título -en

definitiva, es un asunto formal de emisión de un título-, nos interesa fortalecer la formación de nuestros egresados, de los recursos humanos formados en nuestro organismo. Es con ese propósito que hemos firmado convenios con la Universidad de la República, tratando de coordinar acciones, trabajos conjuntos que tienen que ver con bachilleratos tecnológicos y formación docente; inclusive, tenemos Comisiones de Formación Docente, por ejemplo, de reformulación de la enseñanza de las matemáticas, que hemos integrado con representantes de la Universidad de la República. Lo menciono, simplemente, como ejemplo.

Reitero: es nuestro propósito coordinar acciones en todo aquello que permita fortalecer la formación de los recursos humanos docentes del país. Lo que no nos parece correcto es que eso pase por el clivaje de un convenio -como se establece en este articulado- que supone una tutela de la Universidad y, de alguna manera, que lo que no se exige a los institutos privados universitarios se le ponga como condición a un Ente Autónomo de la misma categoría de la Universidad, en un tema como la formación docente, en el que la Universidad no ha tenido ni tiene especialidad técnica. Por ello, la posición que tenemos es muy clara.

SEÑOR BONILLA.- Voy a dar algunas respuestas y a hacer algunos comentarios acerca de lo que planteó el señor Diputado Mieres.

La señora Diputada Castro formuló algunas preguntas con respecto a los títulos y creo que, precisamente, la formulación del proyecto de ley autoriza al CODICEN a instrumentar las medidas que permitan a los docentes ya titulados adquirir el título universitario. El propio texto prevé que nosotros reglamentemos esto; está explícitamente dicho. No estamos diciendo que todos los docentes titulados serán universitarios; estamos diciendo que tendremos que tomar las medidas para que sean considerados como universitarios.

Con respecto a lo que planteaba el señor Diputado Mieres, las razones de tiempo están claras. Creo que la principal dificultad que señalaba el Consejero Corbo con respecto a la intervención del señor Diputado Mieres es que la formulación de la Universidad, además de que introduce una dificultad procedimental más, es preceptiva, pues se establece que la ANEP coordinará mediante convenios. Entonces, tenemos que coordinar. Pero el CODICEN no puede aceptar ninguna formulación preceptiva, por razones de autonomía. Por ello, nos parece sabia la formulación de la Ley Nº 15.739, que dice "podrá", es decir que sabemos que vamos a recorrer ese camino; además, como se señalaba anteriormente, ya lo estamos recorriendo. Pero si es preceptivo, por la más elemental defensa de nuestra autonomía constitucional, nosotros no podemos aceptarlo.

Con respecto a las consideraciones del señor Diputado Mieres sobre terciario y universitario, más allá de la historia nacional, que es muy rica en la materia, diría que la categoría de títulos terciarios con respecto a la de universitarios es una categoría de género y especie: son todos terciarios y hay una especie que es la de universitarios.

Ahora bien, más allá de que en el Uruguay no haya muchos ejemplos, nadie puede negar que podemos traer a colación desde la Escuela Normal Superior de Francia, al Instituto Tecnológico de Massachusetts, al Instituto Tecnológico de Monterrey y centenares de instituciones que emiten títulos universitarios, que no son universidades, que no tienen la organización universitaria, pero cuya capacidad para emitir títulos y ranqueo universal como mejores centros educativos del mundo nadie puede cuestionar. Por lo tanto, la diferenciación entre terciario y universitario tiene más que ver con particularidades de la historia de nuestro país en la que la Universidad tuvo un rol central; de alguna manera, identificamos la especie universitaria con la Universidad de la República, a pesar de que en el resto del mundo los títulos universitarios son emitidos por universidades y por institutos que tienen suficiente capacidad como para emitir títulos que son reconocidos como universitarios.

Repito que, más allá de la formulación que se quiera establecer, cualquier cosa que sea preceptiva en cuanto a la coordinación, sencillamente no puede ser aceptada por el CODICEN.

SEÑOR NADRUZ.- Más allá de la comparación que se ha hecho con instituciones francesas, norteamericanas y holandesas, vuelvo a la República Oriental del Uruguay, que es lo que me interesa. Según surge de la lectura de la versión taquigráfica, las autoridades de la Universidad vinieron acompañadas de un orden jurídico que respaldaba los dichos del Rector y también las opiniones. En

cuanto a la intervención del Rector en lo que tiene que ver con la expedición de títulos universitarios por parte de la ANEP, creo que no deben quedar dudas a la Comisión; a mí no me quedó ninguna. El Rector dice: "En cuanto a un primer punto que podría ser una traba absoluta, ¿la Universidad considera que es factible que un instituto como ANEP, cuya función es atender la enseñanza primaria y media del Estado" -yo agregaría la formación de los docentes, que tiene que ver con el objeto de la ANEP- "puede tener como actividad accesoria, subordinada a esta, al servicio de esta principal, una formación de nivel superior? ¿No contradice eso el monopolio en materia de educación superior que tiene la Universidad?". Esto se pregunta el Rector, y él mismo se contesta: "La opinión de la Universidad es que no se contradice".

Más allá de los buenos ejemplos en el área de educación comparada con otras organizaciones que se encargan de la formación, yo hago la analogía con este país, y en este país, el Ente Autónomo que tiene nivel universitario reconoce a la ANEP la posibilidad de otorgar títulos universitarios.

Por otra parte, quisiera subrayar que me complace enormemente el informe del miembro informante de esta Comisión; comparto todas sus inquietudes, sobre todo en cuanto que esta es una inquietud sumamente sentida por maestros y profesores. Créanme que los uruguayos que hemos tenido la oportunidad de andar por el mundo con nuestro título de maestros normalistas, hemos tenido la inconmensurable ventaja en la oposición y la inconmensurable desventaja en los papeles. Esto es algo que el país y sus autoridades tienen que laudar definitivamente; yo me alegro de que se haga por la vía legislativa.

El miembro informante, Presidente de esta Comisión, habla de la igualdad de condiciones de los docentes con sus pares de la región, y yo agregaría, del mundo. Mi competencia con la Ministra de la República Dominicana se desarrolló en España y realmente me fue mal por la falta de título universitario. Después lo laudé de una forma muy sencilla, con una titulación de licenciado semipresencial de la Universidad Mayor de Santiago de Chile, donde fui dos veces y obtuve el título de licenciado que está convalidado por el país. Creo que al universo de profesores y docentes hay que darle esta suerte de posibilidades.

Dice el miembro informante que el proyecto favorece, asimismo, la inserción y la posibilidad de realizar cursos de perfeccionamiento. la Comisión tiene que creer que cuando este proyecto sea aprobado también por la Cámara de Diputados, será el disparador para un Instituto Superior de Docencia que está esperando que esto se ponga en marcha.

Por último, rescato la aspiración del miembro informante de que esta iniciativa se convierta en ley en la presente Legislatura. Ese es el deseo no solo de este integrante del Consejo Directivo Central, sino también de todos los profesores y maestros titulados y que se titularán en este país.

SEÑOR CASTRO.- A confesión de parte, relevo de prueba, dice un dicho. Aquí hay algunas cosas muy interesantes, pero no me voy a extender en ellas porque no son materia de esta discusión. Me refiero, por ejemplo, a la calidad académica de las acreditaciones semipresenciales; es interesante que las mencione un integrante del CODICEN.

Por otro lado, un miembro del CODICEN ha ratificado la necesidad de que haya formación posgrado -lo separo: "post" grado- en un Instituto Superior de Docencia o como se le quiera llamar; en definitiva, se trata de que se atiendan las necesidades de los docentes ya titulados y de los que se titularán en el futuro.

En cuanto a lo que se viene analizando en este proyecto, creo que la discusión entre nivel terciario y universitario está clara en cuanto a los contenidos, pero, con todo mi respeto por nuestros visitantes y sin intención de subestimarlos, quiero dejar constancia en la versión taquigráfica de lo que pienso sobre algunas afirmaciones que se han hecho en Sala que no se pueden dejar pasar.

El título no es una cuestión formal; no lo es. Obviamente, adquiere determinados niveles en la formalidad, pero cualquier título que se otorgue por parte de cualquier institución pública estatal, privada, en cualquiera de sus niveles o modalidades, no es meramente una cuestión formal; por lo menos no lo es en la República Oriental del Uruguay. Y lo que estamos discutiendo no es la variación del contenido que tiene hoy el título docente otorgado por los institutos de formación docente -hoy dependientes de la ANEP; anteriormente, de otros Consejos a nivel público estatal-sino, simplemente, la reválida o el otorgar el título universitario como un mero mecanismo formal. Digo esto porque, en primer lugar, a nadie escapa que de aquí en adelante será

necesario implementar todos los planes, los programas, la diferenciación, etcétera, porque no es que nuestros títulos o algunos de los otorgados hasta el presente sean de tan buena calidad que se pueda hablar de muchas ventajas con relación a la región o, inclusive, a otros lugares del mundo. El tema es que la condición de la formación universitaria en este país y en cualquier lado, tiene como requerimiento, además de los años y las horas, la creación de conocimiento. En este ámbito hay por lo menos seis egresados de los institutos de formación docente públicos, y de distintas generaciones, porque hay más antiguos y más jóvenes

También sabemos que, pese a los excelentes profesores que tuvimos, el excelente nivel y demás, no se llegó -como objetivo del plan de estudio y de la programación para que todas las generaciones en esos planes tuvieran esa característica-, a la generación de conocimiento como elemento de contribución a nuestra formación. Conste que hablo por nuestra formación, y por lo que he conocido como docente de formación docente, también puedo afirmar lo mismo: ese no es un elemento que haya estado presente.

Entonces, ¡vaya si es cierto que acá se ha sufrido por los papeles -como dijo el maestro Nadruz-, en cuanto a los niveles en competencia y demás. Pero también reconozcamos que la formación de nivel universitario, antiguo reclamo de los docentes de nuestro país también sentido por la sociedad, no se logra como si fuera -lo recalco- una simple formalidad, que a lo que ya tenemos le damos el carácter de universitario. Eso en primer lugar.

Por otra parte, aunque la pregunta sobre lo que podría pasar con los titulados antes de que entre en vigencia esta ley ya haya sido respondida, quiero hacer una precisión. El cuantificador genera de por sí derechos y habrá gente que, independientemente de su situación -me refiero a los docentes titulados antes de la promulgación de la ley; supongamos el caso de algunos docentes porque comprenderá un plan de formación y no será individual-, considere que tiene nivel universitario y se acoja a los alcances de esta ley; esa gente tiene derecho a reclamar contra el Estado, contra la reglamentación, etcétera. A su vez, esto está vinculado con la expresión utilizada por el señor Diputado Mieres cuando analizó el texto propuesto por la Universidad -en tal sentido, me quedó claro que por lo menos el licenciado Corbo y el licenciado Bonilla manifiestan que el CODICEN no comparte el texto sustitutivo propuesto por la Universidad que plantea el carácter preceptivo- en cuanto a que este tema tiene que ver con la competencia conjunta de los dos Entes Autónomos.

Por otra parte, aquí se ha dicho algo que muchas veces se afirma en Sala, en el sentido de que la peor ley es la que no se aprueba. En ese sentido, como simple ciudadana y estando acá, debo decir que a veces la metodología que se aplica para llevar adelante normas o derechos largamente reclamados por la ciudadanía genera más problemas que las soluciones a las que se aspira legítimamente llegar. Sé que estamos a muy pocos días del 15 de setiembre y, más allá de que haya posibilidades de continuar celebrando sesiones, no quisiera que se aprobara este proyecto con apresuramientos. Creo que esta instancia y la de la Universidad eran absolutamente necesarias, y si no las hubiésemos tenido nos estaríamos comiendo parte del trámite de intercambio absolutamente necesario para salir adelante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es la hora 14 y 45, y hay cuatro anotados para hacer uso de la palabra en este tema y queda otro asunto pendiente.

La Mesa sugiere dar la palabra a la Consejera Tornaría y continuar la semana que viene, coordinando día y hora. El miércoles próximo es 25 de agosto, por lo que se propone sesionar el martes 24.

SEÑOR BERGSTEIN.- No tengo inconveniente en reunirme el martes próximo, pero entonces propondría celebrar dos sesiones con hora de inicio y de culminación para que en la segunda sesión, una vez que se retire la visita, tomemos una decisión sobre el tema, porque de lo contrario tendrá que pasar una semana más y el proyecto no entrará en la primera sesión de setiembre.

Por lo tanto, propongo sesionar una hora con el CODICEN para finalizar la consideración de este proyecto porque, si entendí bien, la invitación era para analizar el proyecto, pero a último momento no recuerdo quién sugirió plantear también el tema de los concursos. Ahora debemos interrumpir la consideración del proyecto para tratar el asunto de los concursos.

En concreto, propongo reunirnos el miércoles 24, desde la hora 14 a la hora 15, con el CODICEN y después, desde la hora 15 a la hora16, para tomar posición sobre el tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- El problema es que en el orden del día hay otro tema pendiente que fue planteado por los egresados del Instituto de Profesores Artigas y del INET por los concursos.

SEÑORA RONDÁN.- Podríamos empezar el martes 24, a la hora 13 ó 14, para analizar estos temas con el CODICEN, tomarnos el tiempo necesario y luego votar el proyecto, porque no creo que nos lleve tanto tiempo votar una iniciativa sobre la que cada uno tendrá posición.

Estoy dispuesta a reunirnos el martes 24, sin hora de finalización, pero pactando que hablemos lo menos posible. Si queremos terminar de analizar estos temas con el CODICEN y considerar los concursos, una hora no será suficiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se podría establecer como primer punto del orden del día de la sesión del martes próximo recibir al CODICEN para terminar de analizar este tema y abordar el de los concursos y, en segundo término, la consideración del proyecto.

SEÑORA RONDÁN.- Quizás me haya expresado mal y no todos estemos prontos para votar el proyecto. Me refería a que todos estábamos en condiciones de considerar el proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si la Comisión está de acuerdo y el CODICEN también, nos reuniremos el próximo martes, a partir de la hora 14, para considerar los temas en el orden mencionado.

SEÑOR BONILLA.- El CODICEN ya ha emitido su opinión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quedan algunos puntos pendientes.

SEÑOR BONILLA.- Repito que el CODICEN no tiene posibilidad de aceptar ninguna formulación preceptiva que tenga que ver con su relación con la Universidad. Lo demás ya lo han dicho los otros integrantes del CODICEN.

SEÑOR MIERES.- Pregunto al CODICEN qué opinión le merece mantener la redacción del proyecto acordada por esta Comisión con el Senado -que supongo que es la que el CODICEN comparte-, pero agregando una frase donde se diga que la ANEP queda facultada a realizar convenios con la Universidad de la República, a la que solicitará informes previos no vinculantes sobre el carácter universitario de los planes de estudio en consideración, o algo parecido. Es decir, seguir la misma lógica que se ha dado al reconocimiento de las carreras universitarias del sector terciario privado: la Universidad de la República no decide, pero emite informes que son de asesoría y que el organismo que toma las decisiones los tiene en consideración o no, dependiendo de su criterio.

No pido que me respondan ahora; en todo caso, podemos conversar sobre ello la semana que viene, cuando el CODICEN venga a la Comisión.

SEÑORA TORNARÍA.- Creo que la posición del CODICEN es unánime con respecto a los aspectos fundamentales.

Simplemente quiero recalcar dos elementos, uno que fue tocado ante las preguntas de la señora Diputada Castro y otro que se mencionó muy de costado. Uno tiene que ver con lo que aquí se habló, en cuanto a que se trata de una cuestión formal. Bueno, no hablamos de cuestión formal, pero en la propia fundamentación -cuando vinimos en la oportunidad anterior y en la concurrencia al Senado- dijimos que sí existe una cuestión muy pragmática, que es lo que dio origen a esta iniciativa: hay dificultades a los efectos de competir, tanto para los maestros como para los profesores titulados, dentro y fuera del país. Estas dificultades no son insalvables; inclusive, soy de las que piensan que son salvables, porque conozco muchos casos concretos donde esas dificultades iniciales son salvables cuando uno acredita el plan de estudio, los programas de estudio, el tiempo y las horas, pero implican trámites largos y tediosos, dentro y fuera del país.

Después, existe algo a lo que se refería el maestro Nadruz, y son las dificultades a la interna del país debido a las distintas categorizaciones de los títulos, todos terciarios, que muchas veces dejan en inferioridad de

condiciones a los egresados de los institutos normales y del Instituto de Profesores Artigas, y ahora también de los Centros Regionales de Profesores o de los IFD en el área de profesorado.

Sin embargo, hay un aspecto que no se tocó y que, por lo menos para mí, es fundamental y eje, porque explica un poco estas dificultades de hablar en un mismo lenguaje con la Universidad cada vez que se abordan estos temas. La ANEP no es la hermana menor de la Universidad; es un Ente Autónomo que tiene la misma categoría que la Universidad de la República; esto, por lo menos, lo tengo claro. Yo fui universitaria, esto no tiene relación con ninguna guerra del pasado, sino que implica apegarnos simplemente a lo que son las leyes del Uruguay. Pero si nos referimos concretamente a lo que estamos discutiendo, podemos decir que Uruguay -y quiero rescatarlo- tiene una fuerte tradición, que algunos llaman tradición normalista aunque no se refiere necesariamente a los institutos normales, sino también a la formación de profesores, que tiene que ver con una concepción -que rescato y que creo que en el CODICEN rescatamos- que se relaciona con el ejercicio de la profesión docente. Estoy hablando de la manera en que nos relacionamos con el conocimiento en nuestra carrera -no importa el plan- de maestro, de profesor o de profesor técnico. La señora Diputada Castro se acercó a ese punto cuando hablaba del tema.

Si bien nosotros y otras administraciones hemos trabajado en pos de la revisión y del mejoramiento de la carrera docente -y lo estamos haciendo; esto mostró el dinamismo que ha tenido la evolución de la carrera docente-, nunca estuvo detrás de esto el tratar de parecernos a la Universidad de la República; en ningún momento. Cuando me refiero a tradición normalista, estoy hablando de reivindicar lo que implica, histórica y actualmente, la formación de un maestro o de un profesor en nuestro país. Quienes estamos trabajando en ello, como alumnos o profesores en los institutos normales, en el Instituto de Profesores, en los CERP, los IFD, no tenemos interés en mejorar nuestra carrera copiando la estructura universitaria -por supuesto, estoy hablando a nivel académico- y, muy por el contrario, la manera de relacionarnos con el conocimiento es reconociendo que resulta esencialmente distinto alguien que va a aplicar el conocimiento desde el punto de vista práctico, como un médico, un abogado, un arquitecto o un ingeniero, y alguien que lo que va a hacer es trasponer o mediar el conocimiento para el acto de enseñar y el proceso de enseñanza-aprendizaje. En esto, ni los institutos normales, ni el Instituto de Profesores Artigas ni la ANEP le tenemos que dar la derecha -académicamente hablando- para pedir preceptivamente informes de asesoría a ninguna de las universidades que existen en el país. Nosotros podemos pedir, y pedimos, informes y asesoramiento a la Universidad de la República, a otras universidades del país y a universidades extranjeras cuando lo entendemos necesario, pero a los efectos de lo que estamos hablando, me parece altamente riesgoso y lindante con una afección de la autonomía el tener que, preceptivamente, pedir informes -vinculantes o no- a la Universidad de la República.

SEÑORA CASTRO.- Simplemente quería dejar constancia en la versión taquigráfica de un aspecto, más allá de que la señora Consejera Tornaría lo conoce y yo también.

Es clarísima la diferencia entre objeto de conocimiento construido, objeto enseñado y objeto aprendido. Bien; pero para la formación de un docente no me es suficiente; por lo menos en mi horizonte de aspiración; pretendo que un docente, en su formación en todos su niveles y modalidades, tenga acceso a la construcción de ese objeto de conocimiento para que pueda articular de una mejor manera sobre la base de los también objeto de conocimiento en materia de enseñanza y de aprendizaje -que felizmente ahora sabemos que son procesos separados, que no siempre que se enseña se aprende; por suerte lo aprendimos, aunque fue medianamente tarde-; y estamos aspirando a que esa formación docente entre por ahí.

Me parece muy importante esta discusión porque está centrando uno de los aspectos epistemológicos, y la Cámara y el Poder Legislativo no están ajenos -no pueden estarlo- a esta problemática que también es política; no es partidaria, pero es de política educativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece la presencia de los integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP.

Habiendo llegado la hora 15, formalmente, se levanta la reunión.